

Berlin, den 04.11.2024

Lobbyregister: R000111

AöW-Stellungnahme, Verbändeanhörung

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Hochwasserschutzes und des Schutzes vor Starkregenereignissen sowie zur Beschleunigung von Verfahren des Hochwasserschutzes (Hochwasserschutzgesetz III); Az. W I 2 - 2111/001-2024.0003

Die Allianz der öffentlichen Wasserwirtschaft e.V. (AöW) nimmt hiermit als Interessenvertretung der öffentlichen Wasserwirtschaft in Deutschland zum o.g. Referentenentwurf Stellung. Mitglieder der AöW sind Einrichtungen und Unternehmen der Wasserver- und Abwasserentsorgung, die ihre Leistungen selbst oder durch verselbständigte Einrichtungen erbringen und vollständig in öffentlicher Hand sind. Ebenso sind Wasser- und Bodenverbände, sondergesetzliche Wasserverbände sowie wasserwirtschaftliche Zweckverbände und deren Zusammenschlüsse in der AöW organisiert.

Eine zentrale Herausforderung bleibt die Finanzierung. Die steigende finanzielle Belastung durch den Hochwasserschutz ist für viele Kommunen nicht tragbar. Es bedarf daher eines langfristigen Finanzierungsprogramms, das auf eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und die Aufnahme von Klimaanpassung und Hochwasserschutz als Gemeinschaftsaufgabe nach Artikel 91a GG abzielt. In diesem Zusammenhang sind bundesweit einheitliche Vorgaben und Standards für die Finanzierung zu entwickeln. Hochwasserschutz darf nicht von aktuellen politischen Konstellationen oder der aktuellen Kassenlage abhängig sein. Es bedarf eines auf lange Sicht belastbaren Finanzierungsprogramms (z.B. über einen bundesweit abgesicherten Hochwasserfonds), das langfristig, planbar und durchgängig abrufbar ist, und das unabhängig von aktuellen Ereignissen – auch unabhängig von politischen Entwicklungen über Legislaturperioden hinweg.

Als organisatorische Lösung zur Sicherstellung der erforderlichen Koordination aller Hochwasserschutzmaßnahmen bieten sich naturgemäß Verbandsstrukturen – z.B. als Zweckverbände oder sondergesetzliche Wasserverbände – an, die für ganze Flusseinzugsgebiete verantwortlich sind. Neben den bestehenden und geplanten Finanzierungsinstrumenten ist ein rechtssicheres, zweckgebundenes Sondervermögen speziell für „Flussgebietspartnerschaften“ einzurichten.

Eine weitere zentrale Herausforderung ist die tatsächliche Beschleunigung von Vorhaben des Hochwasserschutzes und des Schutzes vor Starkregenereignissen. In der Praxis zeigen sich die Verzögerungen und Hindernisse vor allem im Rahmen der Abwägungsentscheidungen. Im Hinblick auf die Abwägung fordern wir eine ausdrückliche Einstufung des Hochwasserschutzes und des Schutzes vor Starkregenereignissen als im überragenden öffentlichen Interesse – insbesondere

in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, im Hinblick auf die Bauleitplanung und auch im Hinblick auf die Belange des Naturschutzes. Auch bedarf es von Bund und Ländern klarer Orientierung, welche Ausgleichsmaßnahmen und Instrumente für den Hochwasserschutz und Schutz vor Starkregenereignissen in Betracht kommen.

Die AöW begrüßt die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Stärkung des Hochwasserschutzes und des Schutzes vor Starkregenereignissen als wichtigen Schritt zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels. Die zunehmende Häufigkeit und Intensität von Starkregen- und Hochwasserereignissen verdeutlicht die Notwendigkeit eines verbesserten Schutzes. Im Folgenden gehen wir auf einzelne Punkte des o.g. Entwurfs ein, die aus unserer Sicht besonders relevant sind.

§§ 70 Abs. 4 WHG, 80 Absatz 5 Satz 1 VwGO - Beschleunigung von Gerichtsverfahren zu Hochwasserschutzprojekten

Als wichtige Maßnahme zur Verfahrensbeschleunigung begrüßen wir die Ergänzung des § 70 Abs. 4 WHG. Durch die Einführung einer Frist für den Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz wird die Gefahr einer unverhältnismäßigen Verfahrensverzögerung deutlich reduziert. Allerdings bezieht sich die Regelung ausschließlich auf das Verfahren und die aufschiebende Wirkung des einstweiligen Rechtsschutzes.

Um dem Anliegen des Gesetzgebers nach Beschleunigung derartiger Vorhaben umfassend Rechnung zu tragen, sollte zusätzlich klargestellt werden, dass Maßnahmen des Hochwasser- und Starkregenschutzes im „überragenden öffentlichen Interesse“ liegen. Eine solche Regelung würde sicherstellen, dass diese Maßnahmen nicht nur verfahrensmäßig beschleunigt, sondern auch inhaltlich priorisiert werden. In der Abwägung wäre damit eine klare Priorität zugunsten des Hochwasser- und Starkregenschutzes gewährleistet. Dies ist vor dem Hintergrund zunehmender Starkregen- und Hochwasserereignisse von großer Bedeutung.

Insgesamt sollte auch geprüft werden, ob eine Verschlankung des Verfahrens an sich sinnvoll ist und rechtlich umgesetzt werden kann.

§ 72 WHG – Definition von Hochwasser

Die Ergänzung der Hochwasserdefinition um Starkregen in § 72 WHG ist nicht gleich mit der im fachlichen Kontext verwendeten Definition. Sie entspricht auch nicht der Definition von Hochwasser in der Hochwasserrisikomanagement-RL. Die Grenzen zwischen einer starkniederschlaginduzierten Überflutung und Hochwasser an Fließgewässern und anderen bestehenden Wasserkörpern verschwimmt.

Die Begrifflichkeiten sind missverständlich und führen zu einer Vermischung der Ursachen von Überflutungen durch Starkregen und von Überschwemmungen durch Gewässerausuferungen.

Grundsätzlich ist die Ergänzung um Überflutungen durch Starkregen sinnvoll - rechtlich sollte neben dem Begriff Hochwasser auch „Überflutungen durch Starkregen“ als eigenständige Definition aufgenommen werden.

§ 76 Abs. 2 WHG - Besondere Gefahrenbereiche

Die Aufnahme der Fließgeschwindigkeiten und Wassertiefen in die Analyse von Gefährdungslagen und insbesondere als Entscheidungshilfe zur Gewährung von Ausnahmen in Überschwemmungsgebieten in § 76 Abs. 2 WHG erscheint sinnvoll.

Es fehlen jedoch noch übergeordnete, einheitliche Regelungen zur Festsetzung dieser besonderen Gefahrenbereiche sowie klare rechtliche Restriktionen für diese Bereiche.

§ 78 Abs. 1, 2 WHG - Ausnahmekatalog zur Zulässigkeit der Um- bzw. Überplanung von Baugebieten in Überschwemmungsgebieten

Wir begrüßen die vorgeschlagene Änderung des § 78 Abs. 1 WHG und die damit verbundene ausdrückliche Erweiterung des Regelungsbereichs auf die Um- oder Überplanung bereits bebauter Gebiete in Überschwemmungsgebieten. Diese Anpassung ist ein notwendiger Schritt, um die Schutzfunktion von Überschwemmungsgebieten zu stärken und eine mögliche Verdichtung der Bebauung in hochwassergefährdeten Gebieten zu verhindern.

Die Erweiterung der Regelung auf Um- und Überplanungen gibt den zuständigen Behörden die Möglichkeit, in festgesetzten Überschwemmungsgebieten Bereiche auszuweisen, in denen keine Ausnahmen zugelassen werden dürfen (festgesetzte besondere Gefahrenbereiche). Als Ergänzung in § 78 Abs. 2 WHG ist der Verweis auf die Definition der besonders gefährdeten Gebiete vorzunehmen, da diese nach der Überarbeitung des § 76 WHG mit festgesetzt werden. Ebenso begrüßen wir die Ergänzung in § 78 Abs. 5 WHG, da damit Ausnahmen für bauliche Anlagen in festgesetzten Überschwemmungsgebieten ausschließlich für Infrastrukturen der Ver- und Entsorgung möglich sind. Zudem wird in § 78 Abs. 5a WHG der Bestandsschutz aufgehoben – es soll keinen generellen Wiederaufbau baulicher Anlagen in Überschwemmungsgebieten geben. Bei einem Wiederaufbau sind alle Restriktionen, die für Überschwemmungsgebiete gelten, zu beachten. Auch bei Anlagen der Verkehrsinfrastruktur, die in Überschwemmungsgebieten einer wasserrechtlichen Genehmigung durch die zuständige Wasserbehörde bedürfen (§ 78 Abs. 7 WHG), kommt den Belangen des Hochwasserschutzes eine erhöhte Bedeutung zu.

Kritisch sehen wir allerdings die zahlreichen Ausnahmeregelungen in § 78 Abs. 2 WHG. Es ist zu befürchten, dass durch die Vielzahl der Ausnahmen die eigentliche Schutznorm ausgehöhlt wird, die Ausnahme zur Regel werden könnte und damit die Risiken durch Hochwasserereignisse steigen. Zudem erfordert die Prüfung der Ausnahmetatbestände durch die zuständigen Verwaltungen und Gerichte einen hohen Verwaltungsaufwand und kann zu einer erheblichen Verzögerung von Planungs- und Genehmigungsverfahren führen.

Vor dem Hintergrund zunehmender Hochwasserrisiken sollte eine umfassende Überprüfung der Ausnahmetatbestände des § 78 Abs. 2 WHG erfolgen. Ziel muss es sein, die Ausnahmen auf ihre Notwendigkeit und Praktikabilität hin zu überprüfen. Dies würde auch die Klarheit und Stringenz der Regelung erhöhen.

§ 78 Abs. 3 WHG – Stärkung wesentlicher Belange des Hochwasserschutzes in der Bauleitplanung

Wir begrüßen die vorgeschlagenen Änderungen in § 78 Abs. 3 WHG, insbesondere die Änderung der Formulierung von „berücksichtigen“ zu „beachten“. Diese Anpassung stärkt die Belange des Hochwasserschutzes und trägt den zunehmenden Risiken Hochwasserereignisse Rechnung. Die vorgeschlagene Formulierung ist ein wichtiger Schritt, um einen vorsorgenden und wirksamen Schutz zu gewährleisten.

Gleichzeitig wird in der Gesetzesbegründung darauf hingewiesen, dass diese Änderung einen Eingriff in die Planungshoheit der Kommunen darstellt. Die Verhältnismäßigkeit dieses Eingriffs ist daher sorgfältig zu prüfen. Unseres Erachtens wird dies in der Praxis auf eine Verhältnismäßigkeitsprüfung im engeren Sinne, d.h. auf eine Angemessenheitsprüfung im Einzelfall hinauslaufen. Dies bedeutet, dass Verwaltung und Gerichte in diesen Fällen erneut über die Zulässigkeit einzelner Planungen entscheiden müssen, was den Verwaltungsaufwand erhöhen könnte.

Hinzu kommt, dass trotz der Verschärfung der Anforderungen in den Fällen des § 78 Abs. 3 Nr. 1 WHG (Vermeidung nachteiliger Auswirkungen auf Ober- und Unterlieger) und § 78 Abs. 3 Nr. 2 WHG (Vermeidung einer Beeinträchtigung des bestehenden Hochwasserschutzes) ein erheblicher Ermessensspielraum für die Kommunen verbleibt. Der Begriff „Vermeidung“ eröffnet in der Anwendungspraxis Interpretationsspielräume. Damit erscheint die Regelung zwar strenger, löst aber die praktischen Probleme nur bedingt.

Hier wäre eine weitere Konkretisierung und klare Priorisierung als im überragenden öffentlichen Interesse sinnvoll, um die Ziele des Hochwasserschutzes zügiger umzusetzen.

§ 79a WHG - Etablierung eines Starkregenrisikomanagements auf Gemeindeebene

Wir begrüßen die Einführung des § 79a WHG, der eine bundesweit einheitliche Grundlage für die Starkregenvorsorge schafft. Die durch den Klimawandel zunehmende Häufigkeit von Starkregenereignissen verdeutlicht die Notwendigkeit eines effektiven Starkregenrisikomanagements.

Ein mögliches Risiko sehen wir jedoch in der Formulierung der Mindestanforderungen. Dadurch, dass die Umsetzung der Vorsorgekonzepte den Ländern überlassen wird und diese die „Einzelheiten der Umsetzung“ selbst festlegen können, besteht die Gefahr, dass die Schutzstandards von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich sind. Eine uneinheitliche Praxis könnte dazu führen, dass in einigen Regionen ein höheres Schutzniveau gewährleistet wird als in anderen. Dies gilt insbesondere für den Schutz von Mensch, Natur und Eigentum.

Es wäre daher wünschenswert, über die Mindestanforderungen hinaus bundeseinheitliche Standards zu entwickeln, um eine gleichwertige Vorsorge in allen Ländern zu gewährleisten. Dadurch könnten die Schutzmaßnahmen effektiver und vergleichbarer gestaltet werden. Zudem sollten bei der Umsetzung

auch die finanziellen und personellen Kapazitäten berücksichtigt werden, um eine flächendeckende, nachhaltige Starkregenvorsorge sicherzustellen.

Insgesamt sehen wir in den Regelungen des § 79a WHG einen wichtigen Schritt zur Bewältigung der Herausforderungen durch Starkregenereignisse, empfehlen jedoch eine engere Zusammenarbeit zwischen und mit den Ländern sowie eine stärkere Standardisierung der Vorsorgekonzepte.

Die Verwendung des Begriffs „Starkregenisikogebiete“ in § 79a WHG müsste nach den Begriffsdefinitionen Risiko, Schaden und Gefährdung „Starkregengefährdungsgebiete“ lauten. Eine Analogie zu bestehenden Hochwassergefahrenkarten wäre sinnvoll: Starkregengefahrenkarten ggf. mit Definition von Kriterien für die Ausweisung von Gefahrengebieten und Restriktionen für ausgewiesene Gebiete.

Die geforderten Klimaanpassungskonzepte für „Starkregenisikogebiete“ mit Gefährdungen für die menschliche Gesundheit, die Umwelt, Kulturerbe etc. bedürfen einer genauen Definition, für welche Ereignisse sie zu erstellen sind – § 79 Abs. 2 Nr. 1 WHG. Auch sollte dabei die zu erwartende Wassertiefe oder die zu erwartende Fließgeschwindigkeit mitberücksichtigt werden.

Die unter § 79a Abs. 2 Nr. 2 WHG aufgeführte Hochwasservorsorge sollte von der Überflutungsvorsorge bei Starkregen getrennt betrachtet werden, gemäß der oben aufgeführten Definition von Hochwasser bzw. Überflutung. Die Hochwasservorsorge ist Bestandteil der gesetzlich geforderten Hochwasserrisikomanagementpläne. Alternativ wäre eine Zusammenführung beider Pläne denkbar.

Die in § 79a Abs. 2 Nr. 3 geforderten Maßnahmen sind um eine Definition der Jährlichkeiten (Zielwerte) zu ergänzen. Ebenso ist eine Ergänzung der Fortschreibungserfordernisse in Abs. 2 letzter Satz analog zu den Bewirtschaftungszeiträumen der Hochwasserrisikomanagementpläne sinnvoll. Die Veröffentlichung der Starkregenvorsorgekonzepte wird im Sinne der Transparenz für die Öffentlichkeit begrüßt.

§ 36 Abs. 1 Satz 3 - Mindestvoraussetzungen des vorsorgenden Hochwasserschutzes für die Errichtung, den Betrieb und die Unterhaltung von Brücken

Zum Schutz vor bauwerksbedingten Hochwasser- und Sturzflutschäden wird für Brücken ein ausreichender Abflussquerschnitt genannt. Starkregenereignisse und daraus resultierende Sturzfluten treten jedoch als kleinräumige/lokale Ereignisse auf. Dadurch sind insbesondere auch kleinere Gewässer II. Ordnung betroffen und gefährden die umliegende Bebauung stärker als bisher. Ein Brückenbauwerk ist nach DIN 1076 ab 2 m freier Spannweite gegeben. Bei den zu ertüchtigenden Querbauwerken wurde der Bauwerkstyp „Durchlassbauwerk“ bisher nicht explizit berücksichtigt, obwohl hier aufgrund des deutlich geringeren Abflussquerschnittes (< 2 m) im Vergleich zu Brückenbauwerken ein höheres Risiko für Verklausungen durch Totholz besteht. Insofern haben kleinräumige Sturzflutereignisse auch im Hinblick auf Durchlassbauwerke ein erhöhtes Schadenspotenzial. Daher sollte in Satz 3 nach „Brücken“ ergänzend „und Durchlässen“ eingefügt werden.

§ 6 Abs. 5a BNatSchG - Ermächtigungsgrundlage zur Herausgabe und Nutzung bestimmter naturschutzfachlicher Daten

Die Regelung des § 6 Abs. 5a BNatSchG ist aus mehreren Gründen kritisch zu sehen. Zum einen wird selbst in der Begründung ausgeführt, dass die Naturschutzbehörden bereits über relevante Daten aus anderen Verfahren verfügen. Dieser Umstand lässt Zweifel an der Erforderlichkeit einer Informationspflicht aufkommen. Zum anderen birgt die Regelung die Gefahr zusätzlicher Verfahrensverzögerungen, da die Erhebung, Bereitstellung und vor allem die fachliche Bewertung vorhandener Daten einen nicht unerheblichen Aufwand darstellen kann. Dies widerspricht den politischen Bestrebungen zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, insbesondere im Kontext des Hochwasser- und Starkregenschutzes. Auch wenn der Gesetzgeber die Notwendigkeit einer umfassenden Datengrundlage zur Wahrung naturschutzrechtlicher Belange betont, der Mehrwert einer zusätzlichen Beibringungspflicht bleibt fraglich, da sie in erster Linie zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand führen dürfte, ohne die Effizienz der Verfahren wesentlich zu steigern.

Aufgrund der besonderen Priorität des Hochwasser- und Starkregenschutzes lehnen wir die vorgeschlagene Regelung in Abs. 5a ab.

Berlin, 04.11.2024

Die **Allianz der öffentlichen Wasserwirtschaft e.V. (AöW)** ist die Stimme der rein öffentlichen Wasserwirtschaft in Deutschland. Sie setzt sich zu 100 Prozent für die Belange der Wasserwirtschaft ein und vertritt ausschließlich Betriebe, Einrichtungen und Verbände in öffentlicher Hand. Als bundesweite, politische Interessenvertretung arbeitet die AöW engagiert daran, die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für die öffentliche Wasserwirtschaft zu sichern und weiter zu verbessern.